

strowanych było 71 tys. stowarzyszeń oraz 12 tys. fundacji¹. Jeśli dodamy do tego inne podmioty z grupy NGO², to otrzymamy około 140 tys. organizacji. Oznacza to, że trzeciego sektora w Polsce, nie można już uznawać za sferę marginalną. Konsekwencją dużej liczby organizacji pozarządowych i związanej z tym konkurencyjności jest poszukiwanie przez nie efektywnych możliwości zarządzania dla realizacji zamierzonych celów. Istotnym staje się więc wypracowana przez NGO strategia współpracy z innymi podmiotami. W niniejszym opracowaniu uwaga zostanie zwrócona na relacje NGO z sektorem publicznym, zwłaszcza zaś z jednostkami samorządu terytorialnego (JST). Celem opracowania jest wobec tego analiza istoty i zasad strategii współpracy organizacji pozarządowych z JST, a w tym prezentacja i wskazanie przydatności modelu strategicznej współpracy międzysektorowej. W metodyce badawczej wykorzystano badania literaturowe oraz przedstawiono wyniki dyskusji focusowej grupy finalizującej w 2012 roku wspomniany model.

Znaczenie organizacji pozarządowych

Organizacje pozarządowe wykonują wiele ważnych zadań dla społeczeństwa. Peter Drucker wskazuje, że ich głównym celem jest zapewnianie porządku gospodarczego, w którym wiedza jest kluczowym zasobem a celem rozwiązanie rozmaitych kwestii porządku społecznego³. Stanowią one również odpowiedź na niedostateczną realizację funkcji socjalnej oraz społecznej proponowanej przez państwo. W Polsce działalność organizacji pozarządowych została uregulowana w Ustawie o Działalności Pożytku Publicznego i o Wolontariacie (u.d.p.p.w.) z 24.IV.2003 r., gdzie zdefiniowano organizacje pozarządowe jako „niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych [...] i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustawy, w tym fundacje i stowarzyszenia”⁴. Z kolei, w Karcie Zasad Organizacji Pozarządowych znajduje się zapis, że „organizacje pozarządowe przeznaczają całe wypracowane dochody na realizację zadań statutowych oraz w rozsądnych granicach – na rozwój organizacji”⁵.

Analizując znaczenie organizacji pozarządowych, trzeba podkreślić, iż ich prawidłowe funkcjonowanie prowadzi do realizacji zasad wolności i demokracji oraz do stabilizacji systemu, a zwiększenie zakresu ich działalności

¹ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011, s. 10.

² Inne podmioty z grupy NGO to: partie polityczne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe, fundacje utworzone przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, fundacje utworzonych przez partie polityczne i spółki działające na podstawie przepisów o kulturze fizycznej (do których nie stosuje się przepisów ustawy z 2003 r.).

³ P. Drucker, *The Age of Social Transformation*, „The Atlantic Monthly”, November 1994, http://www.providersedge.com/ehdocs/transformation_articles/Age_of_Social_Transformation.pdf.

⁴ Ustawa z 24.IV.2003 r, Dz.U. nr 96, poz. 873, art. 3. ust. 3.

⁵ *Karta Zasad Organizacji Pozarządowych*, www.fip.ngo.pl/x/69529.

sprzyja tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, a w tym prawidłowej współpracy podmiotów ze wszystkich trzech sektorów.

Strategia współpracy w organizacjach pozarządowych

Stając wobec wyzwań współczesnego rynku, trzeci sektor w pewnym stopniu poddawany jest presji naśladowania organizacji biznesowych (gospodarczych) w kwestii planowania strategicznego, pomiaru skuteczności swych działań, pozyskiwania funduszy czy też tworzeniu porozumień z interesariuszami. Rodzi się wobec tego pytanie, czy istnieje możliwość wykorzystania w organizacjach pozarządowych rozwiązań sprawdzonych zarówno w instytucjach publicznych, jak i w organizacjach biznesowych? Pozytywnej odpowiedzi na to pytanie sprzyja pojawienie się wielu alternatywnych teorii przedsiębiorstwa. Znajdujemy w nich inne spojrzenie na sprawy zysku niż w teoriach klasycznych i neoklasycznych, w których wskazywano na maksymalizację zysku jako jedyny cel przedsiębiorstwa. W teoriach alternatywnych zysk jest traktowany jako środek do realizacji innych celów, bądź też jako element tworzący wiązkę celów, którymi kierują się przedsiębiorstwa⁶. Zastosowanie rozwiązań sprawdzonych wcześniej w biznesie nie oznacza jednak przeniesienia wprost, bez modyfikacji, narzędzi zarządzania do organizacji pozarządowych. Wynika to, jak podkreślił P. Drucker, z odmiennego uwarunkowania otoczenia NGO. Wskazał bowiem, że specyfika zarządzania organizacjami pozarządowymi polega na tym, że istnieją one po to, aby „czynić dobro”, co oznacza, że mogą one traktować swoją misję jako absolut moralny, a nie jako działalność gospodarczą podlegającą rachunkowi nakładów i wyników⁷.

Mimo pewnej odmiennej specyfiki organizacji pozarządowych, profesjonalizm zarządzania nimi wymaga stosowania nowoczesnych technik i metod. Skupiając się na metodach ukierunkowanych na poprawę wyników należy podkreślić istotę planowania strategicznego. Definiując strategię zarówno dla organizacji biznesowych jak i non-profit, możemy określić ją jako zbiór działań w celu osiągnięcia satysfakcji interesariuszy i klientów, przynoszących organizacji względnie trwałe sukcesy, wyrażane jej przewagą konkurencyjną⁸. Strategię w organizacjach pozarządowych rozumieć można jednak przede wszystkim jako sposób reakcji na zmieniające się otoczenie i warunki działania⁹. Oznacza to również, że w strategii NGO mniejszy akcent kładziony jest na problem konkurencji¹⁰.

⁶ T. Kafel, *Teoria i praktyka zarządzania organizacjami pozarządowymi – wybrane aspekty*, [w:] B. Mikuła (red.), *Historia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Wyd. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2012, s. 176.

⁷ P. Drucker, *Zarządzanie organizacją pozarządową*, Fundusz Współpracy, Program Phare Dialog Społeczny, Warszawa 2002, s. 226.

⁸ J. Rokita, *Zarządzanie strategiczne. Tworzenie i utrzymanie przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa 2005, s. 24.

⁹ J.M. Byrson, M.J. Gibbson, *Enterprise scheme for Nonprofit Survival, Growth and Effectiveness*, „Non-Profit Management and Leadership”, 2001, vol. 11, no 3, s. 271; podano za: A. Ziełińska, *Strategie współpracy w organizacjach pozarządowych*, [w:] J. Adamczyk, H. Hall (red.),

Z tego wyniku większa waga współpracy, w tym współpracy międzysektorowej. Dlatego też NGO winny dążyć do sukcesu rynkowego opartego na współpracy z innymi podmiotami ze wszystkich trzech sektorów. Badania Stowarzyszenia Klon/Jawor wykazały, że wśród wielu partnerów organizacji pozarządowych, najintensywniejszą współpracę prowadziły one z lokalną społecznością (83%), a także z instytucjami publicznymi, jako że 78% respondentów (NGO) deklarowało utrzymywanie kontaktów z samorządem gminnym, czyli jednostką samorządu terytorialnego. Podobny odsetek organizacji (78%) współpracuje z innymi organizacjami pozarządowymi. Istotne więzi współpracy notowano też z instytucjami użyteczności publicznej, takimi jak np. szkoły czy muzea (76%) i z mediami lokalnymi (75%)¹¹. Współpraca NGO z sektorem przedsiębiorstw wypadła najslabiej. Z przedsiębiorstwami kontaktowało się 58% NGO, wskazując, że spotkania te były rzadkie (25%) lub bardzo rzadkie (19%)¹².

Warto też zauważyć, że – jak wskazują D. Faulkner i C. Bowman¹³ – strategia współpracy nie jest alternatywą dla strategii konkurencji, ponieważ stanowi sposób uzyskania trwałej przewagi konkurencyjnej, umożliwiającej tym skuteczniejszą realizację strategii konkurencji w stosunku do rywali spoza aliansu. Dzięki współpracy możliwe jest bowiem lepsze realizowanie podjętej misji oraz poszczególnych zadań.

Współpraca NGO – JST

O współpracy obu stron mowa jest w preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej 2.04.1997 roku przez Zgromadzenie Narodowe, gdzie znajdujemy sformułowanie o współdziałaniu władz i dialogu społecznym zgodnie z zasadą pomocniczości umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Współpracy administracji publicznej, a zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego (JST), z organizacjami pozarządowymi (NGO) poświęcona została Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (u.d.p.p.w.) z 24.04.2003¹⁴. W nowelizacji ustawy z 22 stycznia 2010 roku¹⁵ zawarto poprawki ułatwiające warunki współdziałania, a w tym m.in. obowiązek przyjmowania przez JST uchwał dotyczących sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi. Zapisy te, poprzez zapewnienie podstawy prawnej określającej tryb konsultowania, umożliwiły w dużej mierze upodmiotowienie

Zarządzanie – teoria, praktyka i perspektywy, Wydział Zarządzania Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2012, s. 356.

¹⁰ J. Dziwulski, *Strategie zarządzania organizacjami non-profit*, [w:] A. Juroś (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim – wyzwanie dla środowisk akademickich*, Lubelski Ośrodek Samopomocy, Lublin 2002, s. 83.

¹¹ J. Herbst, J. Przewłocka, op. cit., s. 117.

¹² Tamże, s. 13.

¹³ D. Faulkner, C. Bowman, *Strategie konkurencji*, Gebethner & S-ka, Warszawa 1996, s. 44.

¹⁴ Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.

¹⁵ Dz.U. 2010, nr 28, poz. 146.

sektora organizacji pozarządowych i zrzeszonych w nich obywateli w tworzeniu polityk publicznych na poziomie lokalnym i regionalnym¹⁶.

Monitoring wdrażania w życie powyższego aktu prawnego wskazuje jednak na istnienie rozbieżności w realizacji tej współpracy¹⁷. Dlatego też warto zwrócić uwagę na występujące tu problemy, w dużej mierze wynikające z dominującej pozycji władz publicznych. Przewaga jednej ze stron skutkuje niewielkimi zasobami dostępnymi dla partnerów niepublicznych, słabością więzi obywatelskich oraz niskim poziomem wzajemnego zaufania utrudniającym współpracę¹⁸.

Przeszkody te są jednak do pokonania przy dobrej chęci obu stron. W Polsce obserwujemy przykłady poprawnej, a nawet dobrej współpracy JST z NGO. Najlepiej widać to na przykładzie Centrów Organizacji Pozarządowych (COP), dzięki którym współpraca na terenach, gdzie takie ośrodki powstały, rozwija się harmonijnie dając satysfakcję obu kooperującym podmiotom. Współpraca ta ma także realny wymiar w postaci licznych korzyści dla lokalnej społeczności.

Jednak jeszcze zbyt często obserwujemy wyraźne zaniedbania w tej sferze. Dysfunkcja relacji między JST i NGO, skłoniła do dyskusji nad poprawą i rozwojem współpracy, a także nad koniecznością jej standaryzacji. Odpowiedź na tę coraz bardziej zauważalną potrzebę stanowi Model Współpracy Administracji Publicznej i Organizacji Pozarządowych (zwany dalej modelem). Opisano w nim kluczowe formy współpracy w ramach prawa w tym zakresie. Narzędzie, opublikowane w 2012 r., zostało opracowane przez grono złożone z przedstawicieli obu partnerów współpracy¹⁹.

Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych

Punktem wyjścia do opracowania modelu stała się konstatacja, że dotychczasowy zakres współpracy NGO – JST jest niewystarczający. Współpraca ta polegała najczęściej na wzajemnym informowaniu się o kierunkach działań, a rzadziej na angażowaniu organizacji w procesy tworzenia lokalnych dokumentów i podejmowania decyzji. Niepokojące jest też to, że w badaniach dotyczących współpracy organizacji pozarządowych i administracji publicznej okazało się, że tylko 51% organizacji pozarządowych z gmin, które uchwały Program Współpracy (coroczny dokument, którego tworzenie narzuciła na jednostki samorządu terytorialnego u.d.p.p.w), wiedziało o jego istnieniu, zaś 25% respondentów uważało, że nie ma takiego programu,

¹⁶ P. Kontkiewicz, *Jak nowe mechanizmy współpracy zawarte w nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wpłyną na współdziałanie administracji publicznej z trzecim sektorem?*, „Trzeci Sektor”, nr specjalny 2010/2011, s. 74.

¹⁷ E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie procesem współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor”, nr specjalny 2010/2011, s. 79.

¹⁸ P. Swianiewicz, *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, „Dialog”, 2008, nr 4.

¹⁹ *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, http://www.pokl541.pozYTEK.gov.pl/files/Model/Produkty/model_wspolpracy.pdf

a 24% nie było tego pewnych²⁰. Jeśli więc nawet organizacje współpracowały z administracją samorządową, to połowa z nich nie wiedziała lub nie była pewna czy istnieją regulacje w tej kwestii.

Budowany w latach 2010-2012 model współpracy zakorzeniony jest w istniejących rozwiązaniach prawnych, zwłaszcza w zapisach u.d.p.p.w., ale warto zauważyć, że przede wszystkim kładzie się w nim nacisk na **kulturę współpracy**, rozumianą jako zjawisko daleko wykraczające poza zapisy prawa. Model nie dzieli także jednostek samorządu terytorialnego ze względu na ich rodzaj czy wielkość. Dzięki temu pozostaje on narzędziem uniwersalnym możliwym do wykorzystania w zakresie zgodnym z potrzebami i możliwościami danego szczebla administracji. Część zadań proponowanych w modelu jest obligatoryjna, co wynika z obowiązujących już przepisów prawa (np. roczne programy współpracy), ale część zadań pozostaje fakultatywnymi, co oznacza, że o ich zastosowaniu powinni zdecydować sami partnerzy (np. rady pożytku publicznego, wieloletnie programy współpracy itp.). Wybór danego zadania powinien być podparty kryterium przydatności.

Modelowa współpraca JST i NGO winna przebiegać zarówno na płaszczyźnie tworzenia polityk publicznych, realizacji zadań publicznych, jak i tworzenia warunków do społecznej aktywności. Osią modelu pozostają zasady współpracy, które opisane zostały już wcześniej w u.d.p.p.w. W modelu podkreślono jednak zasadność ich przestrzegania na każdej płaszczyźnie i każdym obszarze działania.

Zasady współpracy

Sformułowane w u.d.p.p.w. zasady stały się podstawą konstrukcji modelu współpracy i obowiązują zarówno JST jak i NGO. Obok sześciu zasad podstawowych, w modelu scharakteryzowano także zasadę równości szans, jedną z kluczowych zasad związanych z porządkiem demokratycznym²¹.

Zasada pomocniczości (subsydiarności) – zakłada, że każda władza jest służebna wobec obywateli i nie powinna ingerować w życie społeczne, o ile nie jest to uzasadnione określonymi warunkami i okolicznościami. Z tego wynika, że lokalne problemy powinny być rozwiązywane u samego źródła. Jeśli sami obywatele (rodzina, sąsiedztwo, wspólnota lokalna) mają potencjał do poradzenia sobie z nimi, to lokalna władza powinna pozostawić im pole do działania. W rezultacie samorząd powinien przekazywać realizację zadań wraz z niezbędnymi zasobami organizacjom pozarządowym, pod warunkiem, że są one w stanie te zadania zrealizować zgodnie z ustalonym standardem.

Zasada suwerenności wskazuje, że partnerzy współpracy zachowują niezależność we wzajemnych relacjach. Zapewnia się więc im prawo do opinii krytycznych w ramach wzajemnej, konstruktywnej wymiany opinii. Konstruktywna krytyka nie powinna jednak ograniczać ich wzajemnej współpracy.

²⁰ J. Herbst., J. Przewłocka, op. cit., s. 13.

²¹ *Model Współpracy...*, op. cit.

Zasada partnerstwa zakłada współdziałanie suwerennych partnerów na rzecz istotnych celów, uznanych za kluczowe dla dobrostanu obywateli i rozwoju lokalnej społeczności. Obie strony podejmują wspólne wysiłki w przekonaniu, że dzięki łączeniu kompetencji i zasobów osiągną lepsze rezultaty.

Zasada efektywności wymaga od partnerów współpracy stałego podnoszenia potencjału dla sprawnego realizowania zadań publicznych. Zadania te powinny być one wykonywane w oparciu o reguły gospodarności (czyli oszczędnie), szanowania publicznych zasobów oraz tworzenia maksymalnej wartości za określone nakłady. Z zasadą efektywności związana jest **zasada standaryzacji** rozumiana jako wspólne i zorganizowane określanie wszystkich ważnych wymiarów i parametrów danego zadania (usługi) wraz z zaangażowanymi w realizację podmiotami.

Zasada uczciwej konkurencji zakłada, wszystkie organizacje pozarządowe powinny mieć równy dostęp do możliwości współpracy. Oznacza to równe szanse odpowiednio przygotowanych podmiotów w rywalizacji o możliwość wykonywania zadań publicznych. Dzięki równym szansom „na stracie” można znaleźć najbardziej efektywnego realizatora zadań publicznych.

Zasada jawności zakłada, że partnerzy współpracy udostępniają sobie wzajemnie, w adekwatnych dla określonych zadań formach, pełną i prawdziwą informację na temat obszarów swojego działania. Informacje te są istotne z punktu widzenia budowania zaufania i wysokiej jakości partnerstwa.

Zasada równości szans jest dodatkową zasadą, która wychodzi z założenia, że niestety, w codziennej rzeczywistości spotykamy się nierównościami społecznymi i dyskryminacją. Mimo tego, we współpracy nie tworzy się hierarchii ważności między grupami mniejszościowymi i dyskryminowanymi ani nie różnicuje przesłanek nierównego traktowania.

Warunkiem realizacji opisanych wyżej zasad jest kontynuacja rozpoczętego w Polsce procesu przejścia z modelu demokracji przedstawicielskiej, w którym wszystkie lokalne działania ześrodkowane są wokół wybieralnych przedstawicieli oraz lokalnej administracji, do modelu **demokracji partycypacyjnej**. Przesłanką tej ewolucji stało się spostrzeżenie, że coraz mniej skuteczne staje się samotne sprawowanie władzy przez samorząd. A to z kolei sprawia, że istnieje coraz większa potrzeba zaproszenia do niej różnego rodzaju aktorów społecznych i gospodarczych (w tym również organizacji pozarządowych). Nie oznacza to zupełnego odejścia od demokracji przedstawicielskiej i przekreślenia jej wartości. Wiąże się jednak ze zmianą sposobu sprawowania władzy, gdzie **strategia współpracy** i zasada partnerstwa mają kluczowe znaczenie.

Podsumowanie

W roku 2012 r. zakończono dwuletnie prace nad stworzeniem modelu. Jego celem jest wskazanie optymalnego, ale jednocześnie uproszczonego stanu „idealnej współpracy”. Dobrze, że model taki powstał, chociaż wydaje

się, że największym wyzwaniem, zarówno dla jego twórców jak i krzewicieli, będzie sprawienie, by został on przyjęty jako rama pomocna w wypracowaniu własnych, lokalnie użytecznych standardów współpracy międzysektorowej, a nie jako kolejne uniwersalne i tym samym nikomu nie pasujące narzędzie²². Istotnym jest też, by obie strony realizowały strategię współpracy nie zapominając o przestrzeganiu opisanych wyżej zasad. Zalecanych w modelu narzędzi nie powinno się jednak stosować wyrywkowo. Istotne jest bowiem nie tylko skonstruowanie długofalowego, spójnego i ciągle monitorowanego i udoskonalanego systemu współpracy.

Bibliografia

- Bogacz-Wojtanowska E., *Zarządzanie procesem współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor”, nr specjalny 2010/2011.
- Drucker P., *The Age of Social Transformation*, “The Atlantic Monthly”, November 1994, http://www.providersedge.com/ehdocs/transformation_articles/Age_of_Social_Transformation.pdf.
- Drucker P., *Zarządzanie organizacją pozarządową*, Fundusz Współpracy, Program Phare Dialog Społeczny, Warszawa 2002.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873 wraz z nowelizacją - Dz.U. 2010, nr 28, poz. 146.
- Dziwulski J., *Strategie zarządzania organizacjami non-profit*, [w:] Juros A.(red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim – wyzwanie dla środowisk akademickich*, Lubelski Ośrodek Samopomocy, Lublin 2002.
- Faulkner D., Bowman C., *Strategie konkurencji*, Gebethner & S-ka, Warszawa 1996.
- Herbst J., Przewłocka J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011.
- Kafel T., *Teoria i praktyka zarządzania organizacjami pozarządowymi – wybrane aspekty*, [w:] Mikula B. (red.), *Historia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Wyd. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2012.
- Karta Zasad Organizacji Pozarządowych*, www.fip.ngo.pl/x/69529.
- Kontkiewicz P., *Jak nowe mechanizmy współpracy zawarte w nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wpłyną na współdziałanie administracji publicznej z trzecim sektorem?*, „Trzeci Sektor”, nr specjalny 2010/2011.
- Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, http://www.pokl541.pozytek.gov.pl/files/Model/Produkty/model_wspolpracy.pdf.

²² M. Rymśa, M. Dudkiewicz, *Współpraca międzysektorowa w Polsce. Jak ją modelować, jak standaryzować, jak mierzyć jej jakość?*, „Trzeci Sektor”, nr specjalny 2011-2012, Warszawa 2012, s. 5-6.

- Rokita J., *Zarządzanie strategiczne. Tworzenie i utrzymanie przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa 2005.
- Rymsza M., Dudkiewicz M., *Współpraca międzysektorowa w Polsce. Jak ją modelować, jak standaryzować, jak mierzyć jej jakość?*, „Trzeci Sektor”, nr specjalny 2011/2012.
- Swianiewicz P., *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, „Dialog” 2008, nr 4.
- Zielińska A., *Strategie współpracy w organizacjach pozarządowych*, [w:] Adamczyk J., Hall H. (red.), *Zarządzanie – teoria, praktyka i perspektywy*, Wydział Zarządzania Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2012.